RESOLUCIÓN 80/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	734/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Servicio Andaluz de Salud
Artículos	DA cuarta LTPA; DA primera LTAIBG; 18 LAP
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD); Ley Orgánica, 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD); Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica (LAP)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 24 de julio de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 24 de junio de 2024 en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía una solicitud de información pública indicando en el asunto "Historia clínica", adjuntando a la misma un formulario relativo al derecho de acceso a la historia de salud del Servicio Andaluz de Salud. El formulario se encontraba en blanco, si bien se adjuntaba copia del DNI del ahora reclamante y de su padre, así como certificación literal de Registro Civil donde figuraba la defunción del padre de la persona ahora reclamante.

2. La entidad reclamada contestó la petición mediante resolución de 4 de julio de 2024 de la Dirección General de Humanización, Planificación, Coordinación y Cuidados del Servicio Andaluz de Salud inadmitiendo la solicitud de información pública, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *"La persona interesada dispone de una vía debidamente procedimentada para obtener la información, siendo su marco normativo en materia de protección de datos (UE 2016/679 y Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales) y en ma-*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

teria sanitaria la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

"Cabe significar que en el ámbito sanitario y, en concordancia con la legislación precitada en materia de protección de datos, así como, con la mencionada Ley 41/2002, se regulan, entre otros particulares, en concreto en sus artículos 4 y 5: el Derecho a la información asistencial y el titular del derecho a esta información, respectivamente; el contenido de la historia clínica de cada paciente (artículo 15), la conservación de la documentación clínica (artículo 17) y el derecho de acceso a la historia clínica en su artículo 18, en cuyo apartado primero, se recoge lo siguiente:

"El paciente tiene el derecho de acceso, con las reservas señaladas en el apartado 3 de este artículo, a la documentación de la historia clínica y a obtener copia de los datos que figuran en ella", determinando en ese mismo apartado que: "Los centros sanitarios regularán el procedimiento que garantice la observancia de estos derechos".

"Por tanto, este marco normativo delimita con meridiana claridad quiénes están autorizados a acceder a los datos de salud, las condiciones para el ejercicio del derecho de acceso, las medidas de control y seguridad en la custodia y conservación de las historias clínicas, y prevé el específico régimen jurídico de acceso.

"A mayor abundamiento, y a tenor de lo expuesto y en cumplimiento con la legislación vigente en materia de transparencia, resulta igualmente de aplicación lo preceptuado en la Disposición adicional primera, punto 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la Disposición adicional cuarta, punto 2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y que se reproduce literalmente "Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información", al tener lo solicitado su propio régimen jurídico específico de acceso a la información.

"No obstante, en aras de agilizar y facilitarle el trámite de su solicitud, se acompaña a esta Resolución el formulario al efecto, que una vez debidamente cumplimentado y acompañando la documentación especificada, puede remitir a la Unidad de Atención a la Ciudadanía del centro sanitario en el que hubiese recibido asistencia sanitaria su finado progenitor, donde atenderán su solicitud conforme al procedimiento establecido, o presentarlo a través del portal de presentación electrónica de trámites de la Junta de Andalucía, accesible en la siguiente URL: [figura dirección web]

"Por otro lado, le indicamos que, si desea ampliar la información sobre el acceso a la historia de salud puede acceder a la siguiente URL, en la que también podrá descargarse el formulario que le hemos remitido, no sin hacerle saber que deberá acompañar junto con dicho formulario, la documentación a la que se hace referencia en el mismo, siendo requisito imprescindible, la acreditación del parentesco, entre otros. La no aportación de los datos relacionados en el citado formulario, conllevará la suspensión temporal del procedimiento de tramitación de la solicitud, en tanto no sea subsanada en el plazo que se indica en el mismo. [figura dirección web]".

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

"La entidad reclamada indica que cabe interponer reclamación potestativa contra la resolución dictada pese a inadmitir la solicitud presentada al margen de las causas establecidas en el art.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en lugar de remitirla, como se ha solicitado y procede, al órgano administrativo que considera competente por mor de lo dispuesto en el art. 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con lo dispuesto en el art. 19 de la LTP".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 14 de agosto de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 3 de octubre de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. En concreto figura informe de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en la Salud de fecha 1 de octubre de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. c) LTPA, al ser la entidad reclamada una agencia administrativa de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida mediante resolución de 4 de julio de 2024, y la reclamación fue presentada el 24 de julio de 2024, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

4. Por último, en cuanto a las consideraciones generales a tener en cuenta en la Resolución de la Reclamación, establece el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA "*la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo", redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que "*Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*".

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. De la presentación del formulario de acceso al historial clínico y la documentación adjuntada, se entiende que el objeto de la solicitud de información de la persona ahora reclamante fue acceder al historial de salud de su padre fallecido.

La entidad reclamada inadmitió la solicitud argumentando que existe "*una vía debidamente procedimentada para obtener la información, siendo su marco normativo en materia de protección de datos (UE 2016/679 y Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales) y en materia sanitaria la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica".* Además, se decía facilitar un formulario que *"una vez debidamente cumplimentado y acompañando la documentación especificada, puede remitir a la Unidad de Atención a la Ciudadanía del centro sanitario en el que hubiese recibido asistencia sanitaria su finado progenitor, donde atenderán su solicitud conforme al procedimiento establecido, o presentarlo a través del portal de presentación electrónica de trámites de la Junta de Andalucía".*

2. La solicitud de información versa sobre una serie de contenidos y documentos que pueden inequívocamente catalogarse como información sanitaria; materia que, al contar con un específico régimen jurídico de acceso, le resulta de aplicación el apartado segundo de la Disposición Adicional Cuarta de la LTPA:

> "*2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*."

En efecto, como sostuvimos en la Resolución 132/2016, de 21 de diciembre, el acceso a la información sanitaria debe efectuarse de conformidad con lo previsto en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica (en adelante, LAP). Una Ley que, según establece su artículo 1, tiene como objetivo, entre otros, "*la regulación de los derechos y obligaciones de los pacientes en materia de información y documentación clínica*". Más específicamente argumentamos nuestra decisión en el Fundamento Jurídico 3º de dicha Resolución, que ahora resulta conveniente reiterar:

> "*Esta Ley 41/2002 [...] reconoce en primer término a los pacientes el "derecho a conocer, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de su salud, toda la información disponible sobre la misma, salvando los supuestos exceptuados por la Ley" (art. 4.1), determina la titularidad de este derecho de información asistencial (art. 5.1) y establece el régimen de límites aplicable al mismo (art. 5.4). Y, por otra parte, consagra el derecho de los pacientes a acceder "a la documentación de la historia clínica y a obtener copia de los datos que figuran en ella", previéndose que los "centros sanitarios regularán el procedimiento que garantice la observancia de estos derechos" (art. 18.1), y apunta a continuación determinadas reservas condicionantes de su ejercicio (art. 18.3).*
>
> *"Como se desprende ya con toda evidencia de la lectura de las disposiciones mencionadas, la Ley 41/2002 contiene un específico régimen de acceso a la información pública en materia de*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

salud -justificado, entre otras motivaciones, en su condición de dato especialmente protegido-, que abarca la fijación del contenido del derecho de acceso, la delimitación de los titulares, así como los límites y condicionantes a los que debe sujetarse su ejercicio; criterios cuya concurrencia permite sostener que nos hallamos en presencia de la "normativa específica" a la que alude el apartado segundo de la Disposición adicional cuarta de la LTPA (así, por ejemplo, nuestra Resolución 78/2016, de 3 de agosto, FJ 3º). En suma, no podemos sino convenir con el órgano reclamado en que la pretensión del recurrente no puede sustanciarse a través de la legislación en materia de transparencia, sino a través de lo dispuesto en la reiterada Ley 41/2002."

Línea argumental que resulta plenamente aplicable al presente caso, toda vez que el artículo 5 de la Ley 41/2002, referente al "*titular del derecho a la información asistencial*", regula asimismo los supuestos de información a la personas vinculadas a los pacientes por razones familiares o de hecho.

En cualquier caso, la eventual existencia de un régimen jurídico específico no excluye la aplicación supletoria de la LTAIBG ni el conocimiento de las reclamaciones que se formulen al respecto por parte de este Consejo.

Si bien es cierto que en anteriores resoluciones este órgano había inadmitido las reclamaciones presentadas en esta materia indicando que carecía de competencia para abordar el tratamiento de la cuestión por tener un régimen jurídico específico de acceso en la LAP, lo cierto es que con posterioridad se ha consolidado una doctrina del Tribunal Supremo —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022 — según la cual, la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o que contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales.

La citada STS de 10 de marzo de 2022 resuelve que la cláusula de supletoriedad prevista en la mencionada Disposición adicional primera, segundo apartado, de la LTAIBG implica la competencia de las autoridades garantes del derecho de acceso a la información para conocer de las reclamaciones que se susciten respecto de resoluciones dictadas en materia de derecho de acceso a la información que cuentan con un régimen jurídico específico (sea este sustantivo, sea procedimental, o ambas vertientes) —« (…) *el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (…) »

De esta doctrina se desprende que aunque exista un régimen jurídico específico de acceso, la Ley de Transparencia mantiene su aplicación supletoria en lo no previsto por aquella. Por ello, si la regulación específica no establece lo que podríamos denominar un "*régimen propio y específico de recursos*" adaptado a la naturaleza de la materia de que se trate, resultará de aplicación supletoria el artículo 24 de la LTAIBG y será admisible la reclamación prevista en el mismo, cuya resolución compete a este Consejo. Esto es, la competencia del Consejo para conocer de la reclamación no depende de que exista o no un régimen específico de acceso, sino de que la regulación específica, completa o parcial, del acceso, prevea un sistema de recursos propio, circunstancia que no consta en el procedimiento de acceso que nos ocupa.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

3. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo reseñada en materia de régimen jurídico específico y partiendo de la exigencia del rango de ley para poder constatar la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información, éste es, como se ha indicado anteriormente, el establecido por la LAP. El artículo 18 LAP reconoce el derecho de acceso a la historia clínica de los pacientes fallecidos a las personas vinculadas a él, por razones familiares o de hecho, salvo que el fallecido lo hubiese prohibido expresamente y así se acredite:

> *Artículo 18. Derechos de acceso a la historia clínica.*
>
> *1. El paciente tiene el derecho de acceso, con las reservas señaladas en el apartado 3 de este artículo, a la documentación de la historia clínica y a obtener copia de los datos que figuran en ella. Los centros sanitarios regularán el procedimiento que garantice la observancia de estos derechos.*
>
> *2. El derecho de acceso del paciente a la historia clínica puede ejercerse también por representación debidamente acreditada.*
>
> *3. El derecho al acceso del paciente a la documentación de la historia clínica no puede ejercitarse en perjuicio del derecho de terceras personas a la confidencialidad de los datos que constan en ella recogidos en interés terapéutico del paciente, ni en perjuicio del derecho de los profesionales participantes en su elaboración, los cuales pueden oponer al derecho de acceso la reserva de sus anotaciones subjetivas.*
>
> *4. Los centros sanitarios y los facultativos de ejercicio individual sólo facilitarán el acceso a la historia clínica de los pacientes fallecidos a las personas vinculadas a él, por razones familiares o de hecho, salvo que el fallecido lo hubiese prohibido expresamente y así se acredite. En cualquier caso el acceso de un tercero a la historia clínica motivado por un riesgo para su salud se limitará a los datos pertinentes. No se facilitará información que afecte a la intimidad del fallecido ni a las anotaciones subjetivas de los profesionales, ni que perjudique a terceros.*

El mencionado precepto legal establece, pues, como principio general, el acceso a la historia clínica de las personas fallecidas por parte de las personas vinculadas a aquellas por razones familiares o de hecho; permitiéndose únicamente el acceso a un tercero si estuviera motivado por un riesgo para su salud y siempre limitado a los datos pertinentes. Además nunca se facilitará información que afecte a la intimidad del fallecido, ni a las anotaciones subjetivas de los profesionales, ni que perjudique a terceros.

Aunque la normativa indicada prevé expresamente que determinadas personas vinculadas a las personas fallecidas "por razones familiares o de hecho" puedan acceder a su información médica, esto no implica que resulte aplicable la normativa de protección de datos (RGPD y LOPDGDD) al tratamiento de tales datos personales médicos.

El fallecimiento de una persona determina la extinción de su personalidad civil, según lo establecido en el artículo 32 del Código Civil, y, en consecuencia, dicha circunstancia determina la exclusión de los datos personales del fallecido del ámbito de protección de sus datos. En este sentido cabe citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, en la que el Alto Tribunal afirma que, "*si el derecho fundamental a la protección de datos ha de ser considerado como el derecho del individuo a decidir sobre la posibilidad de que un tercero pueda conocer y tratar la información que le es propia, lo que se traduce en la prestación de su consentimiento al tratamiento, en el deber de ser informado y en el ejercicio por el afectado de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, es evidente que dicho derecho*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

desaparece por la muerte de las personas, porque los tratamientos de datos personas fallecidas no podrían considerarse comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 15/1999".

El RGPD señala, en su Considerando 27, que "El presente Reglamento no se aplica a la protección de datos personales de personas fallecidas.", añadiendo a continuación que "*Los Estados miembros son competentes para establecer normas relativas al tratamiento de los datos personales de estas*".

Esta exclusión de su ámbito de aplicación se refleja también en los Considerandos 158 y 160 del Reglamento.

A su vez, el artículo 2 de la Ley Orgánica, 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), excluye expresamente dichos tratamientos de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3.

Este artículo 3 LOPDGDD dispone, por su parte, que las personas vinculadas al fallecido por razones familiares o de hecho, así como sus herederos, podrán dirigirse al responsable o encargado del tratamiento al objeto de solicitar el acceso a los datos personales de aquella y, en su caso, su rectificación o supresión, salvo cuando la persona fallecida lo hubiese prohibido expresamente o así lo establezca una ley.

Además, de conformidad con el artículo 12 LOPDGDD, cuando las leyes aplicables a determinados tratamientos establezcan un régimen especial que afecte al ejercicio de los derechos, se estará a lo dispuesto en aquellas. Para el acceso al historial clínico, su régimen jurídico, como hemos indicado se contiene en la LAP.

4. De conformidad con lo anterior, el acceso a la información exige como requisito imprescindible que la persona reclamante ostente un vínculo con la persona fallecida por razones familiares o de hecho para poder acceder a la información médica que requiere. En caso contrario, debería ser considerada como un tercero y sólo tendría acceso a la historia clínica del fallecido si existiera un riesgo cierto para su salud y exclusivamente a aquellos datos estrictamente necesarios para proteger ese bien jurídico.

En cuanto a cuáles son las personas que se entienden vinculadas al fallecido por razones familiares o de hecho, lo cierto es que la LAP no especifica el grado de parentesco de los familiares que pueden acceder a la historia clínica del fallecido ni aclara si las personas vinculadas al fallecido por razones de hecho sólo han de acreditar que han convivido con él o debían estar inscritos en el registro de parejas de hecho.

Esta cuestión ya ha sido examinada por este Consejo en el apartado 4 del Fundamento Jurídico Cuarto de la Resolución 612/2024, de 12 de julio, y en el que considerábamos que tienen vinculación familiar con la persona fallecida, en todo caso, el cónyuge o persona vinculada con aquél por una relación de hecho similar, y sus parientes más cercanos como ascendientes y descendientes. En la citada Resolución indicábamos:

> *"4. De conformidad con lo anterior, el acceso a la información exige como requisito imprescindible que la persona reclamante ostente un vínculo con la persona fallecida por razones familiares o de hecho para poder acceder a la información médica que requiere. En caso contrario, debería ser considerada como un tercero y sólo tendría acceso a la historia clínica del fallecido si existiera un riesgo cierto para su salud y exclusivamente a aquellos datos estrictamente necesarios para proteger ese bien jurídico.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En cuanto a cuáles son las personas que se entienden vinculadas al fallecido por razones familiares o de hecho, lo cierto es que la LAP no especifica el grado de parentesco de los familiares que pueden acceder a la historia clínica del fallecido ni aclara si las personas vinculadas al fallecido por razones de hecho sólo han de acreditar que han convivido con él o debían estar inscritos en el registro de parejas de hecho.

Hay algún sector doctrinal que entiende que siempre que el solicitante acredite su vinculación familiar o de hecho con el fallecido, y salvo que éste lo hubiese prohibido expresamente y así se acredite, tendría acceso a la historia clínica independientemente del grado de parentesco, y sin necesidad de manifestar la intencionalidad o uso que va a hacer de esa historia clínica.

Sin embargo, como mantiene el Dictamen D19-008 de la Agencia Vasca de Protección de Datos, «...la opinión mayoritaria mantiene que la consideración de familiar debe alcanzar al cónyuge, hijos, padres y hermanos, y no a todos los parientes, y la relación de hecho debe estar acreditada en el correspondiente registro o con la inscripción en el padrón municipal.

En esta misma línea, cuando la Ley de Autonomía del Paciente, regula, en su artículo 5.3, el derecho a la información asistencial de las personas vinculadas al paciente por razones familiares o de hecho, cuando éste , a juicio del médico que le asiste, carezca de capacidad para entender la información, no parece que reconozca este derecho a cualquier familiar del paciente, por muy vinculado que se encuentre en los afectos al mismo, sino a las personas más cercanas de su entorno familiar, a los parientes más cercanos.

La protección de datos relativos a la salud va unido a la necesaria intimidad y confidencialidad de la información, y si las reservas de acceso a la documentación clínica persiguen proteger la intimidad del titular de esa información sensible, una vez que éste fallece son sus familiares quienes pueden proteger su intimidad personal y familiar, en los términos recogidos en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. De ahí que para determinar el alcance del concepto personas " vinculadas" al fallecido por razones familiares o de hecho, acudamos a esta Ley, y en particular, a su artículo 4, apartados 1 y 2, del siguiente tenor literal:

"Artículo cuarto

Uno. El ejercicio de las acciones de protección civil del honor, la intimidad o la imagen de una persona fallecida corresponde a quien ésta haya designado a tal efecto en su testamento. La designación puede recaer en una persona jurídica.

Dos. No existiendo designación o habiendo fallecido la persona designada, estarán legitimados para recabar la protección el cónyuge, los descendientes, ascendientes y hermanos de la persona afectada que viviesen al tiempo de su fallecimiento....."»

En este sentido se ha pronunciado la Agencia Española de Protección de Datos en su Informe 171/2008, donde mantiene que "una interpretación coherente del artículo 18.4 de la Ley 41/2002, con el contexto normativo en el que esta Ley fue aprobada, permitiría el ejercicio del derecho de acceso a la historia clínica del fallecido por parte de su cónyuge o persona vinculada con aquél por una relación de hecho similar, ascendientes y descendientes así como las personas que hubieran sido designadas por el fallecido para ejercer las acciones a los que se refiere la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, reguladora de la protección civil de los derechos fundamentales al honor, al intimidad personal y familiar y a la propia imagen, y, en última instancia, a sus herederos que además se encontrasen vinculados a aquel por relaciones familiares o de hecho análogas a la familiar".

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de la Audiencia Nacional, de 3 febrero 2023, indica que:

«La "vinculación de hecho" que se contempla en ambos preceptos está haciendo referencia a la persona que hubiera mantenido con el fallecido una relación de hecho similar a la derivada del matrimonio, o análoga relación de afectividad (como se denomina en ocasiones en nuestra normativa).

Y en cuanto a la " vinculación por razones familiares" , considera la sentencia citada que:

"…a juicio de esta Sala, una interpretación tanto literal como sistemática y asimismo teleológica de los mencionados preceptos de aplicación (artículo 3.1 de la LPDGDD y articulo 18.3 de la LAP) nos llevan a considerar que por familiares vinculados al fallecido ha de entenderse tanto el cónyuge como los hermanos y los ascendientes y descendientes del primer grado, más no el resto de los familiares.

Ello así se desprende de una interpretación literal dado que vínculo, según el diccionario de la RAE, y en la acepción que aquí interesa, significa unión o atadura de una persona o cosa con otra, unión o atadura que por tanto no puede extenderse a cualquier relación familiar, por lejana que sea, sino solo a las más cercanas.

La interpretación de los repetidos preceptos además (interpretación sistemática) ha de relacionarse con el concepto de herederos forzosos del artículo 807 del Código Civil y con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 1/1982, que limita el ejercicio de acciones de protección de los derechos del honor, intimidad e imagen, al cónyuge, descendientes, ascendientes y hermanos del fallecido. Debiendo asimismo traerse a colación el criterio de la AEPD en su anterior resolución R701546/2016 [que permite el acceso a la historia clínica del fallecido por parte de su cónyuge o persona vinculada con aquél por una relación de hecho similar, ascendientes y descendientes, así como las personas que hubieran sido designadas por el fallecido para ejercer las acciones a las que se refiere la Ley Orgánica 1/1982 y, en última instancia, sus herederos que además se encontrasen vinculados a aquél por relaciones familiares o de hecho análogas a la familiar], ya mencionada y el de la Agencia Vasca de Protección de Datos en su Dictamen nº D19-008».

5. Consecuentemente con lo anterior, este Consejo considera que la persona reclamante tiene derecho a acceder a la historia clínica de la persona fallecida, con exclusión de aquella información que afecte a su intimidad y de de las anotaciones subjetivas de los profesionales o que perjudique a terceros, siempre que acredite ante la entidad reclamada que:

a) Tiene la vinculación familiar con la persona fallecida (cónyuge o persona vinculada con aquél por una relación de hecho similar, ascendientes y descendientes); o

b) Es una de las personas que hubieran sido designadas por el fallecido para ejercer las acciones a las que se refiere la Ley Orgánica 1/1982; o

c) Es heredera de la fallecida y que además se encuentra vinculada a aquél por relaciones familiares o de hecho análogas a la familiar.

En todo caso, salvo que la persona fallecida hubiese prohibido expresamente el acceso a esta persona.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Y en el caso contrario -si no quedara acreditada ninguna de estas circunstancias-, el acceso solo se producirá si se acredita un riesgo cierto para su salud y exclusivamente a aquellos datos estrictamente necesarios para proteger ese bien jurídico.

La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la limitación sobre la "intimidad del fallecido" no puede interpretarse de un modo tan amplio que incluya todos los datos de salud incluidos en la información solicitada, sino solo aquella parte de lo solicitado referida a datos de la esfera más privada e íntima, personal y familiar, de la persona fallecida y que pudiera afectar a su derecho al honor o a la propia imagen.

6. En cualquier caso, y a la vista de los antecedentes de la reclamación, se advierte que el formulario presentado el día 24 de junio de 2024 carece de la firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio. Debemos recordar a estos efectos que la presentación de una solicitud de información pública a través de la Plataforma Pid@ (que ha sido la utilizada por la persona reclamante) no exige ni la acreditación de la identidad de la persona solicitante de información ni la firma de la solicitud presentada a través de algún medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, ni la integridad ni inalterabilidad del documento.

En este sentido, en el informe emitido el 1 de octubre de 2024 se pone de manifiesto que "*no acredita de ninguna forma, la identidad fehaciente del solicitante, pudiendo incluso ser cumplimentada en nombre de un tercero y con el documento identificativo de cualquier otra persona".*

Conviene resaltar el hecho de que en las instrucciones para cumplimentar la solicitud del formulario presentado se determina como imprescindible la firma de la persona solicitante, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPACAP, en adelante), debiendo la entidad reclamada haber solicitado la subsanación del defecto de conformidad con lo estipulado en el artículo 68 de la LPACAP. Así se deduce del propio formulario presentado en el que se advierte que:

> *"La no aportación de alguno de los datos que a continuación se especifican, conllevará la suspensión temporal del procedimiento de tramitación de la solicitud, en tanto no sea subsanada (…)!*

Por tanto, además de las comprobaciones incluidas en el apartado anterior, la entidad reclamada habrá que garantizar que la solicitud contiene los elementos exigidos por la normativa específica para poder ser tramitada, requiriendo, en su caso, a la persona reclamante, la entrega del documento debidamente cumplimentado.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

En la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales de terceras personas distintas a la fallecida, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación.

La entidad reclamada deberá facilitar la información cuando concurran los requisitos exigidos en los apartados quinto y sexto del Fundamento Jurídico Cuarto.

Todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución en los términos de los Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas..

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo